

Stefanie Kron

¿Legitimidad política por despolitización de la migración?

Una reflexión crítica del arreglo institucional de un nuevo régimen regional de migración en Norte y Centroamérica

En los últimos 20 años la regulación de la migración y el control de fronteras se ha transformado en un campo marcado por una creciente transnacionalización y multilateralización de las respectivas instituciones y políticas. Esto no solo tiene impactos importantes en uno de los núcleos de la soberanía nacional – el de la regulación de la (in)migración y del control de fronteras nacionales. Además se están transformando las maneras de establecer la legitimidad política. En lo referente a la europeización de las políticas migratorias, tales impactos y transformaciones en cuanto a soberanía nacional y legitimidad política están bien analizados ya (Buckel/Wissel 2009; Hess/Kasparek 2010; Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008; Tomei 2001; Transit Migration Forschungsgruppe 2007). En el caso de las Américas, al contrario, apenas existen investigaciones al respecto (Kron 2009; 2010a; 2010b; 2011). Por lo tanto, en este ensayo analizaré dichos aspectos del proceso de la regionalización y multilateralización de políticas migratorias en Norte y Centroamérica. Tomando la Conferencia Regional de Migraciones (CRM) como ejemplo, pondré énfasis en los discursos y prácticas dominantes a través de los cuales nuevas entidades regionales de regulación de migración establecen legitimidad política, aunque no están legitimados por los procedimientos democráticos.

Mi hipótesis principal es que la CRM forma parte del arreglo institucional de un emergente nuevo régimen regional y post-democrático de migración y de fronteras en Norte y Centroamérica. Este régimen tiende a reformular el complejo fenómeno de la migración en términos de un problema de seguridad pública para toda la región. Este nexo

seguridad-migración tiene cuatro impactos: primero, legitima la separación de acciones políticas transfronterizas de los debates públicos y de los procedimientos democráticos de decisión a los niveles nacionales e internacionales. Segundo, justifica la creciente influencia de actores intergubernamentales que no disponen de un mandato político o jurídico bien definido i.e. por las Naciones Unidas. Esto es particularmente evidente en el caso de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) que es, de hecho, una agencia “privada” de servicios en el campo de manejo de la migración internacional (Geiger/Pécoud 2010). Tercero, resulta en la criminalización de la migración irregular y, cuarto, lleva a la separación de la misma del debate político sobre derechos ciudadanos de poblaciones móviles.¹

A continuación, precisaré, primero, lo que entiendo por nexo seguridad-migración. Luego esbozaré el contexto político global del génesis de la CRM. La tercera parte del artículo finalmente enfocará el nivel regional y consiste en un análisis de los discursos securitarios producidos por la CRM.²

1. El nexo migración-seguridad

Los autores de la llamada Escuela de Copenhague han determinado que, desde los años 1980, la tematización y el tratamiento institucional de la migración como un problema de seguridad pública constituye un fenómeno global. En otras palabras: la actual percepción dominante de la migración es la de una amenaza para la sociedad, la democracia y el desarrollo económico. Según los mismos autores este

1 A propósito de delimitar movimientos migratorios transfronterizos y de carácter indocumentado, ilegalizado o clandestino a partir del término criminalizante “ilegal”, en el marco de este ensayo se asumirá el concepto de “migración irregular” propuesto por la *Global Commission on International Migration* (GCIM) (2005), definiendo así inmigraciones, emigraciones y migraciones de tránsito que se realicen fuera de las políticas públicas de regulación de la migración. Las mismas varían de país a país y además son objeto de cambiantes coyunturas políticas y legislativas, así que el estatus y las prácticas de una persona migrante pueden ser legal o ilegal dependiendo del correspondiente contexto en el cual se mueve. Con respecto a datos estadísticos resulta difícil, por la naturaleza indocumentada, estimar el número de personas migrantes irregulares en el mundo. Khalid Koser habla de una cantidad de alrededor de 30 millones migrantes irregulares (Koser 2005: 9).

2 Con Siegfried Jäger (2001) entiendo por “discurso” un conjunto de prácticas sociales interrelacionadas con la percepción y acepción de la realidad social.

nexo seguridad-migración está organizado alrededor del “crimen organizado” (Wæver 1995; Wæver et al. 1993; Weiner 1992; 1995). Esto significa, en particular, la criminalización de la migración irregular y de las redes de apoyo comercial y no-comercial que la facilitan.

En este contexto es importante mencionar que en el trayecto de las dos décadas pasadas, agencias intergubernamentales como la OIM han contribuido decisivamente a la creación de un lenguaje internacionalmente común, el cual ha reconceptualizado la migración irregular en términos de dos delitos criminales: el de *human smuggling* (traducido al español como “tráfico ilícito de migrantes”) y el de *human trafficking* (traducido al español como “trata de personas”). El nexo migración-seguridad, por ende, también tiende a representar las múltiples prácticas y estrategias de la migración irregular como un escándalo ilegal y a reducir sus actores más diversos a solo dos figuras discursivas: por un lado, el criminal “traficante de migrantes” o “tratante de personas”, quien viola sistemáticamente los derechos humanos de migrantes irregulares; por el otro lado, el/la migrante quien viola la ley y/o ha sido víctima de traficantes o tratantes (Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008).

Sabine Hess y Vassilis Tsianos, quienes trabajan el tema de la europeización de políticas migratorias, denominan “discurso *anti-trafficking*” esta estrategia discursiva de criminalizar la migración irregular (Hess/Tsianos 2007: 29). Los autores además destacan que se trata de un discurso sobre migración actualmente dominante y que forma parte del surgimiento de nuevos regímenes de migración y de fronteras al nivel mundial. El discurso *anti-trafficking* si bien incorpora el discurso de derechos humanos, lo hace solamente en términos de protección de las supuestas víctimas del tráfico de migrantes y de la trata de personas. Ahora bien, el/la migrante irregular nada más aparece como una potencial víctima del crimen organizado.

Según el enfoque constructivista de la Escuela de Copenhague, este nivel discursivo está acompañado por el aumento de medidas transfronterizas para una securitización de la migración. Esto se manifiesta en nuevos modelos legislativos y figuras jurídicas que priorizan la penalización de la migración irregular y de las redes sociales y comerciales que la facilitan, así como en una creciente presencia de

fuerzas de seguridad no solo en las líneas fronterizas mismas sino también en el interior de los países.³

A manera de tesis se puede decir que los debates sobre la conexión entre migración y (in-)seguridad contribuyen a la formación del problema migración-seguridad de manera decisiva. Por eso las discusiones sobre la migración irregular no son simplemente descripciones de una realidad existente, sino más bien las mismas forman parte de esta realidad o incluso la crean.

2. El nivel global: los Procesos Regionales de Consulta

Desde los años 1990, la actividad mas importante de la OIM ha consistido en impulsar y luego coordinar la formación de por lo menos 15 denominados *Procesos Regionales de Consulta sobre Migración* (en inglés: *Regional Consultative Processes on Migration – RCPs*) en todas partes del mundo (Georgi 2010).⁴ Los *Procesos Regionales de Consulta* son foros informales que reúnen a representantes de gobiernos y de organizaciones intergubernamentales con el fin de debatir asuntos migratorios a nivel regional y de crear nuevas alianzas que finalmente deberían resultar en nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales. En un informe de evaluación del año 2001, elaborado por Amanda Klekowski von Koppenfels, la OIM justifica los *Procesos Regionales de Consulta* con la necesidad de encontrar

a regional-level response to changes in international migration trends and a growing recognition that the current international migration system, which was developed in another area with other determinants and a completely different balance of power, is no longer appropriate (Klekowski von Koppenfels 2001: 16).

3 Véase i.e. Bigo (2000), Bigo/Guild (2005), Wæver (1995), Wæver et al. (1993), Weiner (1992; 1995) para el caso de Europa; así como i.e. Dunn (1996), Payan (2006), Rochlin (1997), Sandoval (2005), Specht (2008) en lo que concierne a América del Norte.

4 Entre los RCP más consolidados cuentan la Conferencia Regional de Migraciones (CRM o *Proceso Puebla*) y la *South American Conference on Migration* (SACM) en las Américas; la *Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime* (Bali Process) y el *Manila Process* en Asia; el *Budapest Process* y el *Cross Border Cooperation Process* (*Söderköping Process* o CBCP) en Europa; así como el *Mediterranean Transit Migration Dialogue* (MTM), el *Migration Dialogue for West Africa* (MIDWA) y el *Migration Dialogue for Southern Africa* (MIDSA) para el espacio transregional Europa/África (Hansen 2010).

Así el régimen internacional de migraciones que se formó en los años 1950, enfocaba la protección de refugiados por un lado y los problemas de migrantes laborales por el otro. Para manejar estos asuntos las Naciones Unidas crearon el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Los demás asuntos del ámbito de la migración internacional fueron arreglados por medio de acuerdos bilaterales (i.e. los programas bracero entre México y los EE.UU., y los *Gastarbeiterprogramme* en Europa). Con el término de la guerra fría, según Klekowski von Koppenfels, las tendencias y los patrones de las migraciones internacionales así como la cantidad e importancia de los estados involucrados en la migración internacional habían cambiado significativamente. Aparte de la casi triplicación de personas migrantes en el mundo de 75 millones en 1950 a 214 millones en el año 2010,⁵ la OIM constata una traslación de patrones de migraciones unidireccionales (es decir fuga y emigración) hacia transmigraciones, migraciones circulares y migraciones de tránsito. Además se considera la creciente importancia de migraciones intrarregionales y de Sur-Norte, i.e. de los países latinoamericanos a los EE.UU. o de África a los países miembros de la Unión Europea (UE). Ante este trasfondo la OIM llega a la conclusión de que la migración internacional se ha convertido en un proceso multi-nacional por lo que “national or bilateral approaches to migration management are no longer as applicable as they once were” (Klekowski von Koppenfels 2001: 17).

No obstante, la base más importante de la legitimidad política de los *Procesos Regionales de Consulta* que nunca han sido legitimados por leyes, elecciones u otros procedimientos democráticos, es la problematización de la migración irregular como una forma potencial de crimen organizado transnacional, es decir como un problema transfronterizo de seguridad pública que habría que manejar o combatir a niveles multilateral y regional. Klekowski von Koppenfels escribe al respecto:

[T]here is now more irregular migration as well as smuggling and trafficking of migrants. Trafficking today is again and again referred to as a growing and changing problem. It appears that at least some trafficking and smuggling is controlled by organized crime, meaning that

5 Véase <www.iom.int/jahia/jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en> (03.06.2011).

traffickers/smugglers have a wide network upon which they can draw to outwit or avoid law enforcement authorities. While some of the organized trafficking/smuggling groups appear to be very small operations, others are international in scope and are thus able to function effectively across borders [...]. Logically, then, governments could be more effective in combating trafficking/smuggling were they also to work together on this issue (Klekowski von Koppenfels 2001: 17).

Por consiguiente el tema más importante de la mayoría de los *Procesos Regionales* consiste en la lucha contra tráfico de migrantes y la trata de personas la cual, por su parte, se justifica no solo con la protección de la seguridad pública, sino también con la protección de los derechos humanos de sus supuestas víctimas. La siguiente cita ilustra esta victimización del y de la migrante como parte de la estrategia de legitimación política:

Combating trafficking is, indeed, one of the main issues discussed at the majority of the regional consultative processes addressing migration and is a topic, more than others, that appears to concern sending and receiving countries equally, largely because of the grave human rights abuses inherent in trafficking and the potential for such abuses in smuggling (Klekowski von Koppenfels 2001: 31).

En la cita se reconstruye, por un lado, al traficante/tratante de personas como un actor privado y extra-legal quien sistemáticamente viola los derechos humanos de migrantes irregulares y, por otro lado, al estado y a entidades transnacionales como los *Procesos Regionales de Consulta* como actores que luchan contra estos actores no-estatales con el fin de proteger la seguridad de todos incluyendo los derechos humanos de migrantes. El o la migrante como portador/a de derechos ciudadanos, así como la responsabilidad de los estados afectados por la migración transfronteriza de garantizar estos derechos en contextos migratorios, son temas que apenas forman parte de los *Procesos Regionales de Consulta*.

3. El nivel regional: el Proceso Puebla

¿Cómo se manifiesta el discurso anti-trafficking en el caso de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM)? La Conferencia que se fundó en 1996 en Puebla, México, forma parte de los primeros *Procesos Regionales de Consulta* que se crearon. Mejor conocida por *Proceso Puebla*, la CRM es considerada al mismo tiempo el *Proceso Regional* más consolidado. Es por eso que tiene carácter de modelo para

otros *Procesos* (Hansen 2010; Klekowski von Koppenfels 2001; Thouez/Channac 2005).

El contexto regional para la fundación del *Proceso Puebla* es el siguiente: desde los años 1980 los movimientos migratorios desde México y del istmo centroamericano hacia los EE.UU. y Canadá están creciendo cada vez más. Así, el número de migrantes en EE.UU. procedentes, especialmente, de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se triplicó entre 1980 y 1990; se volvió a duplicar hacia el año 2000 y ha continuado creciendo rápidamente en los años 2000.⁶ Desde inicios de los años 1990, los EE.UU. reaccionaron a este fenómeno mediante la adopción de requisitos migratorios, legislación y mecanismos de control fronterizos más estrictos (Dunn 1996; Sandoval Palacios 2005). Sin embargo, estas disposiciones políticas, adoptadas nacionalmente, no tuvieron como resultado el descenso de la inmigración del istmo, sino solamente la ilegalización de gran parte de ella. En el 2003 alrededor de 2,2 millones de personas de origen centroamericano fueron registradas en Estados Unidos (GCIM 2005: 5). No obstante, de acuerdo con algunas estimaciones, entre 4 y 5 millones de personas del istmo residen en EE.UU., la mayoría sin un status legal de residente.⁷

Por supuesto, México es el país de tránsito más importante para los movimientos migratorios irregulares que se dirigen hacia el norte. Sin embargo, desde los años 1990 Centroamérica se ha convertido, asimismo, en un espacio de tránsito cada vez más atractivo, no sólo para los mismos centroamericanos, sino también para migrantes de Suramérica, África, Asia y Europa Oriental. Esto se explica por las políticas más estrictas de inmigración y de control fronterizo de los países de América del Norte, pero también porque hasta fines de los años 1990 casi no había políticas coherentes de inmigración, ni reglas para el otorgamiento de visas en los países centroamericanos. Además, las fronteras terrestres de los estados del istmo estaban muy poco controladas y, por consiguiente, eran más o menos abiertas, por lo cual cualquiera las podía cruzar. Adicionalmente, Costa Rica en

6 Simultáneamente, las remesas monetarias registradas de los migrantes se incrementaron en forma significativa. En el 2007, p.ej., representaban entre el 10% (Guatemala) y más del 25% (Honduras) del Producto Interno Bruto (PIB) (Worldbank 2008: 116, 121).

7 Véase: US Census (2002) (<www.factfinder.census.gov/servlet>; 11.01.2011).

particular se ha convertido en un destino importante de la llamada migración sur-sur, especialmente desde Nicaragua y más recientemente desde Colombia (Rocha 2005; 2006). Los ciudadanos nicaragüenses representan en la actualidad el 76% de la población inmigrante en Costa Rica, cifra que no incluye los millares de indocumentados que residen permanente o temporalmente en este país (Lee 2010: 11ss.).⁸ Frente a este telón de fondo de creciente migración transfronteriza y de intentos nacionales ampliamente infructuosos de parte de los países norteamericanos para limitar la inmigración, se fundó el *Proceso Puebla* con el fin de abordar la migración transfronteriza como un asunto regional y multilateral.

El *Proceso Puebla* está integrado por los siguientes estados con derecho de voto: EE.UU. Unidos y Canadá, sus principales financiadores; México; Belice; Guatemala; Honduras; El Salvador; Nicaragua; Costa Rica; Panamá y República Dominicana. Argentina, Ecuador, Colombia, Jamaica y Perú participan como observadores. La oficina regional de la OIM para México y América Central, localizada en San José, Costa Rica, administra los fondos y coordina las actividades. Una amplia gama de organizaciones intergubernamentales también coopera con el *Proceso Puebla*, entre ellas, ACNUR, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU). Algunas organizaciones regionales tales como la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (CCDM) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y también una red de Organizaciones No-gubernamentales (ONGs) regionales y nacionales están representadas como observadores. El diagrama organizacional es completado por una unidad especial denominada “red regional contra el tráfico ilícito y la trata de personas”. El *Proceso Puebla* tiene reuniones anuales a la cual sólo pueden asistir los vice-ministros del interior y de relaciones exteriores de los estados miembros del *Proceso* y la OIM. Los delegados de los estados observadores y de las organizaciones asociadas tienen acceso a eventos especiales, talleres y seminarios. La presidencia (presidencia Pro-

8 Véase también: Castro Valverde (2002: 5), GCIM (2005: 17).

Témpore) rota entre los estados miembros (<www.rcmvs.org>; 15.01.2011).

El *Proceso Puebla* articuló por primera vez una conceptualización de la migración transfronteriza, ampliamente aceptada en ese entonces, como un campo específico y de creciente importancia de las políticas públicas que requería ser abordado a nivel regional y multilateral. Su primera declaración, publicada tras su reunión de fundación en 1996, definió la migración como un fenómeno que potencialmente podía beneficiar a los países de origen y destino, y también como un problema potencial en términos de seguridad y desarrollo que podía afectar tanto a Norte como a Centroamérica. Así, de acuerdo con esa declaración, la migración debía ser “ordenada” mediante intervenciones coordinadas regionalmente (Comunicado Conjunto, I Conferencia Regional sobre Migración, Puebla, 1996, p. 1 y 3). Esta declaración también contiene 20 acuerdos básicos. El primero recalca la necesidad de promover el desarrollo y la adopción de un “enfoque integral, objetivo y de largo plazo sobre el fenómeno migratorio, el cual tome en consideración sus razones y sus manifestaciones” (ibíd. p. 1). Sin embargo, en forma aún más explícita que en el caso de otros PCR,

[t]he Puebla Process emerged due to concern over irregular migration affecting the entire region [...] [T]he Puebla Process was initiated with the firm intention of reducing irregular migration in the North and Central American region (Klekowski von Koppenfels 2001: 34).

De este modo, la mayor parte de los acuerdos subsiguientes mencionan ya medidas concretas para disminuir la migración irregular y para combatir el tráfico ilícito y la trata de personas.

Estas incluyen intercambio de información y datos entre los estados miembros (acuerdo 14), reformas legales que faciliten la penalización del tráfico ilícito de migrantes (15), campañas de información pública sobre contrabando (16), cooperación extensiva en términos de asistencia técnica y desarrollo de capacidades de los recursos humanos con el fin de perfeccionar los sistemas de investigación, manejo de pruebas (17), promoción del intercambio de información, de la cooperación regional en el campo de la asistencia técnica y el desarrollo de competencias de los recursos humanos con el fin de controlar los flujos de migrantes indocumentados extrarregionales (20), y el desarrollo de medidas para combatir la falsificación de documentos de

viaje. Sólo dos de los acuerdos, en forma poco concreta, se refieren a la facilitación de la migración documentada (13) y a la migración laboral (10). Otros dos acuerdos plantean la necesidad del desarrollo económico y social de los países de donde salen los migrantes (3 y 4). También se pueden señalar tres artículos donde se habla de los derechos básicos de los migrantes irregulares (5, 6 y 7) y otro que se refiere a la necesidad de armonizar las leyes y las políticas migratorias en el conjunto de la región (12) (ibíd. 1-3).

El primer paso en la consolidación del Proceso Puebla consistió en el desarrollo de un “plan de acción” (*Plan of Action*), adoptado en la segunda reunión anual celebrada en Panamá en 1997. La OIM jugó y sigue jugando un papel decisivo en el desarrollo y la realización del plan de acción. En efecto, ha generado conocimiento y análisis; ha coordinado actividades y ha organizado talleres para los representantes de los gobiernos (véase RCM 1997).⁹ Por ejemplo, un documento de la OIM sobre el combate de la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes sirvió como una especie de informe técnico y como pauta para el plan de acción. Dicho documento señalaba la migración irregular de los países del istmo, como una amenaza común para todos los países miembros del *Proceso Puebla*. Aún más, Centroamérica era presentada como un espacio sin gobierno, de movimientos no autorizados e incontrolados. De esta manera, la “necesidad” de intervención en esta subregión era reafirmada:

Central America [...] serves increasingly as a corridor for the irregular movement of persons. Significant numbers of nationals of the Central American countries contribute to the streams of irregular migrants to the north. Furthermore the Central American [...] territories are increasingly used as a transit zone for migrants from outside the region. This increase of irregular movements and smuggling of migrants has caused an increasing [...] understanding that these practices could constitute a threat to national security. The governments increasingly perceive the need for solutions (IOM 1997: 2).

9 El plan de acción fue revisado en el 2009. La nueva versión incluye, además de la gestión migratoria, centrada todavía en migración y fronteras irregulares, dos nuevas categorías de intervención: derechos humanos y desarrollo. No obstante, el área de derechos humanos pone énfasis en la cuestión de las supuestas víctimas del tráfico ilícito y la trata de personas y define a las mujeres y a los niños como grupos especialmente vulnerables (RCM 2009).

En consecuencia, las acciones contra el tráfico de migrantes y la trata de personas y otras medidas orientadas a reducir la migración irregular ocupan la mayor parte del plan de acción: siete de los doce objetivos se centran en la reducción de la migración irregular y en la erradicación del tráfico ilícito y la trata de personas. Dichos objetivos incluyen el fomento de la cooperación regional, el intercambio de datos y campañas de información pública, “ordenar” las fronteras y mejorar su seguridad, el desarrollo de programas de retorno de los migrantes irregulares y la cooperación técnica con el fin de modernizar los sistemas de información, control y seguridad. Otros objetivos importantes son la armonización de las leyes de migración, la cooperación técnica en el desarrollo de competencias de los funcionarios públicos encargados de cuestiones relacionadas con la migración y la promoción de la cooperación con organizaciones intergubernamentales y con ONGs. En cambio, temas tales como migración, desarrollo y derechos de los migrantes que formaban parte de la declaración de 1996 están ausentes en este plan de acción (véase RCM 1997).

En la reunión anual del *Proceso Puebla* del año 2000 se acordó concederle una base más operativa y de buscar asistencia por otras organizaciones internacionales y por iniciativas de seguridad nacional para la realización de los proyectos de cooperación regional (Klekowski von Koppenfels 2001: 36).

Hasta la fecha, todos los informes de la OIM sobre los *Procesos Regionales de Consulta* consideran que el *Proceso Puebla* ha logrado bastante en lo que se refiere a la prevención de la migración irregular mediante la cooperación regional, mayores controles fronterizos y regulaciones más estrictas. Por ejemplo, el informe más reciente sostiene que el *Proceso Puebla* ha sido muy exitoso en relación con asuntos de política migratoria en el área del tráfico ilícito y de la trata de personas (Hansen 2010: 27ss.). En efecto, desde su creación y hasta el 2007, todos los estados miembros han introducido reformas en las leyes migratorias o penales con el fin de incluir el tráfico ilícito y la trata de personas como delitos penales y para proteger a sus víctimas.

En relación con los países de Norteamérica, se debe señalar que Canadá reformó su legislación migratoria en el 2002, en ella introdujo la figura legal del tráfico ilícito de personas; en el 2005 la

ley C-49, la cual define la trata de personas como delito, fue incorporada a su código penal. Estados Unidos adoptó una ley específica para proteger a las víctimas de trata y violencia en el 2000. Su “Ley de Inmigración y Nacionalización” fue reformada en 1995 y nuevamente en el 2005, y desde entonces estableció penas a acciones o intentos para traer o introducir extranjeros no autorizados a EE.UU., transportarlos dentro de EE.UU., dar refugio a extranjeros ilegales, fomentar el ingreso de extranjeros ilegales, o conspirar para cometer estas violaciones, a sabiendas o por omisión irresponsable de su status ilegal. La Ley federal penal de México contiene algunos artículos en relación con la criminalización y la penalización del tráfico (201, 203, 205 y 366) y la Ley general de población define como delictivas acciones relacionadas con la facilitación de la migración irregular. Sin embargo, no fue posible determinar cuándo dichos artículos fueron elaborados y adoptados.

En lo que respecta a América Central, la legislación penal de Costa Rica fue reformada en 1999 y desde entonces incluye una ley contra la explotación sexual de menores (No. 7899). Fue reformada nuevamente en el 2009, y ahora contiene el delito de trata de personas. En El Salvador, Guatemala y Honduras un decreto contra la trata de personas reformó la legislación penal en el 2003 (El Salvador, No. 210) y en el 2005 (Guatemala, No. 14-2005; Honduras No. 234-2005). Desde 2004, existe en Panamá una ley que regula la disposición para prevenir y tipificar delitos contra la integridad y contra la libertad sexual. Además, esta ley modifica artículos específicos del código penal. Mientras que El Salvador, Honduras y Panamá incluyeron el delito de tráfico ilícito de personas dentro de las reformas de su código penal, Costa Rica (2006 y 2010) y Guatemala (1998) agregaron figuras legales a su legislación migratoria para castigar el tráfico ilícito. Nicaragua adoptó una ley específica contra el tráfico ilícito ya en 1996, pero hacia el 2007 aún se encontraba discutiendo un proyecto de ley para tipificar y castigar la trata de personas. Además, la migración irregular por sí misma es criminalizada por medio de ciertos artículos de las leyes de inmigración o de población en los casos de Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua (véase: Conferencia Regional sobre Migración 2007: 93; <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/pagina_matrices.htm>; 13.01.2011). Además, casi todos los estados

centroamericanos han establecido o han restringido, cuando ya existían, los requerimientos de visa (<www.rcmvs.org/documentos/investigacion/visas.htm>; 15.01.2011).

4. Conclusiones

Los *Procesos Regionales de Consulta* en general están caracterizados por interacciones de actores gubernamentales, intergubernamentales y civiles en forma de red. Otro elemento es su alto grado de voluntariedad, informalidad y flexibilidad. Esto quiere decir que los *Procesos Regionales* son capaces de responder con alta sensibilidad a cambios de patrones y rutas de las migraciones internacionales. Impulsados por actores intergubernamentales como la OIM, los *Procesos Regionales* son arreglos institucionales vanguardistas con respecto al diseño y la creación de nuevos regímenes de migración y de fronteras a los niveles regionales. No obstante, distinto a las organizaciones de las Naciones Unidas, ni la OIM ni los *Procesos Regionales* están legitimados por los procedimientos democráticos. Lo que forma su base de legitimidad política es el nexo migración-seguridad lo cual está centrado en el discurso *anti-trafficking* (Hess/Tsianos 2007). Esto deviene en la criminalización de los múltiples actores y prácticas de la migración irregular, provocando, primero, la omisión del necesario debate sobre derechos ciudadanos en contextos migratorios y, segundo, la creciente presencia transfronteriza de fuerzas policíacas y castrenses en el campo político de la migración. En este sentido se puede hablar de una securitización de la migración a nivel global y de la formación de arreglos institucionales como parte de nuevos regímenes post-democráticos de migración y de fronteras.

El análisis de los discursos y prácticas dominantes del caso específico del *Proceso Puebla*, por su parte, hace evidente el interés de los EE.UU. de extender la regulación y el control de las inmigraciones hacia México y los países del Istmo Centroamericano. Los EE.UU. aspiran a involucrar a México y a los estados centroamericanos como fronteras externas – o países fronteras (Sandoval Palacios 2005). En otras palabras: lo que se puede observar es una desterritorialización de la soberanía nacional en el ámbito político de la regulación y control de las migraciones internacionales a los países de tránsito al sur de los EE.UU. Es por eso que aún más claramente que otros *Pro-*

cesos Regionales de Consulta, el *Proceso Puebla* legitima su existencia mediante el discurso de una candente amenaza por las migraciones irregulares, y sus facilitadores para la seguridad pública y ciudadana, y para la estabilidad política y económica en toda la región. Por consiguiente, desde su creación en 1996 hasta hoy se trabaja exitosamente en la elaboración y aplicación de un plan de acción que incluía la armonización de políticas y legislaciones migratorias en todos los países miembros del *Proceso Puebla*. Para tal fin cuentan el establecimiento de un sistema de información mejorado y la incorporación del tráfico y de la trata de personas como conceptos criminales en las legislaciones de migración así como la estandarización de los requisitos para extranjeros de obtener una visa, lo que en el caso de ciudadanos de la mayoría de los países de África, de Asia, de Sudamérica y de Europa del Este significa graves restricciones, i.e. la supresión de la antigua posibilidad de ingresar fácilmente los países centroamericanos como turista. Otro elemento clave del plan de acción es la cooperación técnica de fuerzas de seguridad en los ámbitos de control de fronteras y de procesamiento penal de tráfico y trata así como en el de expulsión y repatriación de migrantes extra-regionales irregulares. Uno de los objetivos más importantes del *Proceso Puebla* es, por ende, el garantizar la gobernabilidad de los movimientos migratorios hacia los EE.UU. ya desde los países de origen y de tránsito. De esta manera el nexo seguridad-migración y el discurso *anti-trafficking* contribuyen a la descontextualización social y despolitización del fenómeno de la migración irregular, ya que se le separa del debate político sobre migrantes indocumentados como agentes y sujetos de derechos ciudadanos y sobre la responsabilidad de los estados afectados por la migración transfronteriza de garantizar estos derechos.

Bibliografía

- Bigo, Didier (2000): "Border Regimes and Security in an Enlarged European Community Police Cooperation with CEEs: Between trust and Obligation". En: *EU Working Papers RSC* 2000/65.
- Bigo, Didier/Guild, Elspeth (2005) (eds.): *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. Aldershot: Ashgate.

- Buckel, Sonja/Wissel, Jens (2009): "Entgrenzung der Europäischen Migrationskontrolle – Zur Produktion ex-territorialer Rechtsverhältnisse". En: Brunkhorst, Hauke (ed.): *Soziale Welt: Sonderband "Demokratie in der Weltgesellschaft"*. Baden-Baden: Nomos, pp. 385-405.
- Castro Valverde, Carlos (2002): *Migración Nicaragüense en Costa Rica: Población, Empleo y Necesidades Básicas Insatisfechas*. San José: FLACSO.
- Conferencia Regional sobre Migración (2007): *Seminario sobre Legislación Migratoria. Compilación de Trabajos* (<www.rcmvs.org/Publicaciones/docs/Seminario%20Legislaci%F3n%20Migratoria-compilaci%F3n%20de%20trabajos.pdf>; 19.01.2011).
- Comunicado Conjunto, I Conferencia Regional sobre Migración, Puebla (1996): <www.acnur.org/biblioteca/pdf/3991.pdf> (19.01.2011).
- Dunn, Timothy (1996): *The Militarization of the U.S.-Mexican Border, 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*. Austin: University of Texas Press.
- GCIM (Global Commission on International Migration) (2005): *Migration in the Americas. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration* (<www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf>; 29.07.2010).
- Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (2010) (eds.): *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave McMillan.
- Georgi, Fabian (2010): "For the Benefit of Some: The International Organization of Migration and its Global Migration Management". En: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (eds.): *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave McMillan, pp. 45-73.
- Hansen, Randall (2010): "An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration". En: *IOM Migration Research Series No. 38*. Genève: IOM.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (2010) (eds.): *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Hess, Sabine/Tsianos, Vassilis (2007): "Europeanizing Transnationalism! Provincializing Europe! Konturen eines neuen Grenzregimes". En: Transitmigration Forschungsgruppe (ed.): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration in Europa*. Bielefeld: Transcript, pp. 23-38.
- IOM (International Organization for Migration) (1997): "Combatiendo la migración irregular y el tráfico de migrantes. Elementos para una respuesta", preparado para la Segunda Conferencia Regional sobre Migración, Panamá, 11-14 de marzo 1997 (<www.uhu.es/siis/listados/TABLA%20WEB.doc>; 19.01.2011).
- Jäger, Siegfried (2001): *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. Duisburg: DISS.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda (2001): "The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration". En: *IOM Migration Research Series No. 3*. Genève: IOM.
- Koser, Khalid (2005): *Irregular Migration, State Security and Human Security. A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration* (<www.gcim.org/attachements/TP5.pdf>; 03.11.2010).

- Kron, Stefanie (2009): "Migration und Rebordering in Zentralamerika. Eine Skizze". En: Krämer, Raimund (ed.): *Grenzen in den internationalen Beziehungen*. Potsdam: Universitätsverlag, pp. 134-149.
- (2010a): "Orderly Migration. Der Puebla-Prozess und die Transnationalisierung der Migrationspolitik in Mittelamerika". En: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (eds.): *Grenzregime: Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa*. Berlin: Assoziation A, pp. 73-86.
- (2010b): "Migración irregular y discursos securitarios en Centroamérica: el caso de Costa Rica". En: *Encuentro*, XLII, 87, pp. 26-37.
- (2011): "Sicherheitsdiskurse im Kontext der Regionalisierung der Migrationspolitik in Mittelamerika: Das Fallbeispiel Costa Rica". En: Burchardt, Hans-Jürgen/Öhlschläger, Rainer/Wehr, Ingrid (eds.): *Lateinamerika. Ein unsicherer Kontinent?* Baden-Baden: Nomos, pp. 139-161.
- Lee, Sang E. (2010): "Development or Despair? The Intentions and Realities of South-South Migration". En: *Encuentro*, 42, 87, pp. 6-25.
- Papadopoulos, Dimitri/Stephenson, Niamh/Tsianos, Vassilis (2008): *Escape Routes. Control and Subversion in the 21st Century*. London: Pluto Press.
- Payan, Tony (2006): *The Three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs, Immigration and Homeland Security*. Westport: Praeger.
- RCM (Regional Conference on Migration) (1997): *Historical Plan of Action* (<www.rcmvs.org/plan_accion.htm>; 19.01.2011).
- (2009): *Plan of Action* (<www.rcmvs.org/plan_accion.htm>; 19.01.2011).
- Rocha, José Luis (2005): *Migración internacional en Centroamérica. Mapeo regional de flujos, legislación, políticas públicas, organismos e investigaciones*. Managua: UCA/SJM/UNFPA.
- (2006): *A Region Torn Apart. The Dynamics of Migration in Central América. / Una región desgarrada. Dinámicas migratorias en Centroamérica*. Managua: Servicio Jesuita de apoyo a las migraciones en Centroamérica/Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las migraciones.
- Rochlin, Francis L. (1997): *Redefining Mexican "Security". Society, State and Region under NAFTA*. London: Lynne Rienner.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2005): "México: País Frontera. La nueva frontera geopolítica regional de América del Norte". En: Sandoval Palacios, Juan Manuel/Álvarez de Flores, Raquel (eds.): *Integración latinoamericana, fronteras y migración: los casos de México y Venezuela*. México, D.F.: Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos/Plaza y Valdéz, pp. 65-100.
- Specht, Johannes (2008): "Securitización de la migración y derechos humanos en EE.UU y México: ¿amenaza u oportunidad para una ampliación de la ciudadanía?". En: Potthast, Barbara/Ströbele-Gregor, Juliana/Wollrad, Dörte (eds.): *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung/ADLAF/Nueva Sociedad, pp. 300-317.
- Thouez, Colleen/Channac, Frédérique (2005): *Regional Consultative Processes for Migration: An Evaluation Based on IMP's Work*. New York: UNFPA.

- Tomei, Verónica (2001): *Europäisierung nationaler Migrationspolitik in Europa. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Transit Migration Forschungsgruppe (ed.) (2007): *Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld: Transcript.
- US Census (2002): *Statistical Abstract of the United States 2001. The National Data Book*. Austin: Hoovers Inc.
- Wæver, Ole (1995): "Securitization and Desecuritization". En: Lipschutz, Ronnie (ed.): *On Security*. New York: Columbia University Press, pp. 46-86.
- Wæver, Ole/Buzan, Barry/Kelstrup, Morten/Lemaitre, Pierre (eds.) (1993): *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- Weiner, Myron (1992): *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. New York: Addison-Wesley Longman.
- (1995): "Security, Stability and International Migration". En: *International Security*, 17, 3, pp. 91-126.
- Worldbank (2008): *Migration and Remittances Factbook 2008*. Washington: Worldbank.

Páginas Web consultadas

- <www.factfinder.census.gov/servlet> (11.01.2011).
- <www.iom.int/jahia/jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en> (03.06.2011).
- <www.rcmvs.org> (15.01.2011).
- <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/pagina_matrices.htm> (13.01.2011).
- <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/visas.htm> (15.01.2011).

